Les Finances russes : le budget et le rouble
par Raphaël-Georges Lévy.

REVUE
DES
DEUX MONDES

FRANÇOIS BULOZ, FONDATEUR

LXV^e ANNÉE. — QUATRIÈME PÉRIODE

TOME CENT TRENTIÈME

1^re LIVRAISON

1^er JUILLET 1895

PARIS
15, rue de l'Université, 15

LONDRES
BAILLIÈRE TINDAL ET COX
20, King William-street, Strand.

DAVID NUTT
270, Strand.

P. ROLANDI
20, Berners-street, Oxford-street.

DULAU ET C^ie
37, Soho, sq.

HACHETTE ET C^ie
18, King William-street, Charing-Cross.

SAINT-PÉTERSBOURG, ZINSERLING, SOCIÉTÉ M. O. WOLFF, C. RICKER, VIOLLET.
MOSCOU, GAUTIER, SOCIÉTÉ M. O. WOLFF.
ODESSA, G. ROUSSEAU. VARSOVIE, GEBETHNER ET WOLFF. BATOUM, NIKOLADZÉ.
BRUXELLES, E. DECQ, N. LEBÈGUE ET C^ie. LIÈGE, CH.-AUG. DESOER.
LA HAYE, BELINFANTE FRÈRES. ROME, BOCCA, LOESCHER.
TURIN, BOCCA, CASANOVA. MILAN, DUMOLARD, BERGER. FLORENCE, VIEUSSEUX.
BERLIN, BROCKHAUS, ASHER.
LEIPZIG, BROCKHAUS, A. TWIETMEYER, LE SOUDIER, MAX RÜBE.
VIENNE, BROCKHAUS, G. FRICK, GÉROLD ET C^ie. BUCAREST, SOTHSCHEK ET C^ie.
STOCKHOLM, C. FRITZE, SAMSON ET WALLIN.
GENÈVE, CHERBULIEZ.
MADRID, FUENTES Y CAPDEVILLE. BARCELONE, VERDAGUER. LISBONNE, RODRIGUEZ.
BUENOS-AYRES, C. M. JOLY Y C^ia. LA HAVANE, MIGUEL ALORDA.
NEW-YORK, CHRISTERN, BRENTANO, SAMPERS, G.-E. STECHERT. BOSTON, CARL SCHOENHOF.

LIVRAISON DU 1er JUILLET 1895

Pages.

I. — DE L'ORGANISATION DU SUFFRAGE UNIVERSEL. — I. LA CRISE DE L'ÉTAT MODERNE, par **M. Charles Benoist.** 5

II. — ESSAIS SUR GŒTHE. — LES *MÉMOIRES* DE GŒTHE, par **M. Édouard Rod.** 26

III. — LES FINANCES RUSSES. — LE BUDGET ET LE ROUBLE, par **M. Raphaël-Georges Lévy.** 59

IV. — TRIOMPHE DE LA MORT, TROISIÈME PARTIE. — L'ERMITAGE, par **M. Gabriel d'Annunzio.** 93

V. — VILLÉGIATURE, BAINS DE MER ET STATIONS THERMALES, par **M. Jules Rochard,** de l'Académie de Médecine. 119

VI. — LES AVENTURES D'UNE AME EN PEINE. — Mrs ANNIE BESANT, par **M. Pierre Mille.** 147

VII. — LES SALONS DE 1895. — II. LA SCULPTURE, par **M. George Lafenestre,** de l'Académie des Beaux-Arts. 173

VIII. — POÉSIE. — *PAUVRES AMES, DOUCEUR,* par **M. Gabriel Vicaire.** 197

IX. — LE MOYEN AGE. PHILOLOGUES ET POÈTES, par **M. le vicomte Eugène-Melchior de Vogüé,** de l'Académie française. 201

X. — LE DOCTEUR BRUNO WILLE ET SA PHILOSOPHIE DE LA DÉLIVRANCE, par **M. G. Valbert.** 217

XI. — CHRONIQUE DE LA QUINZAINE, HISTOIRE POLITIQUE ET LITTÉRAIRE, par **M. Francis Charmes.** 229

XII. — BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE.

TABLES DE LA REVUE DES DEUX MONDES

Années 1886 à 1893.	Paris 2 fr.	Province 2 fr. 25	Étranger 2 fr. 50
— 1874 à 1886.	— 2 fr.	— 2 fr. 25	— 2 fr. 50
— 1831 à 1874.	— 3 fr.	— 3 fr. 75	— 3 fr. 75

Toute traduction ou reproduction des travaux de la REVUE DES DEUX MONDES *est interdite dans les publications périodiques de la France et de l'étranger.*

Ceux de nos souscripteurs dont l'abonnement expire avec la livraison du 1er juillet 1895 sont priés de le renouveler pour n'éprouver aucun retard dans l'envoi de la REVUE.

LES FINANCES RUSSES

LE BUDGET ET LE ROUBLE

Il y a trois ans, nous écrivions : « La France est le plus gros créancier de la Russie » ; nous pouvons le répéter aujourd'hui avec d'autant plus de raison que cette créance a augmenté de quarante pour cent depuis lors, et que ce n'est plus cinq, mais six ou sept milliards de valeurs russes qui garnissent les portefeuilles de nos capitalistes. Aux fonds d'État et aux titres de chemins de fer garantis ou achetés par le Trésor s'ajoutent un certain nombre d'actions et d'obligations d'entreprises industrielles : charbonnages, usines, hauts fourneaux, qui s'exploitent avec notre argent et qui grossissent le total de la commandite que nous avons fournie à nos amis du Nord. L'intérêt qui s'attache à l'étude des finances d'un grand Empire se double donc pour nous d'une préoccupation personnelle bien légitime, celle de connaître la situation d'un débiteur qui, tout puissant qu'il est, n'en reste pas moins soumis aux lois humaines de l'économie politique. L'heure est venue de jeter à nouveau les yeux sur les finances et le budget du pays ; de voir quels progrès furent accomplis durant la période pacifique au maintien de laquelle personne n'a plus contribué que le défunt empereur Alexandre III ; d'étudier l'usage fait par la Russie des ressources considérables que lui a fournies la série d'emprunts et de conversions réalisés sur le marché de Paris ; de nous rendre enfin compte de sa situation monétaire et fiduciaire. Ce dernier point est de la plus haute gravité : car, si depuis le début du siècle la Russie n'a pas cessé de remplir scrupuleusement ses obligations vis-à-vis de ses créanciers

étrangers, il ne faut pas oublier qu'elle a vécu la plupart du temps sous le régime du cours forcé ; que l'émission des billets y est réglée par le ministère des finances, dont la Banque d'État n'est en réalité qu'une section ; que son change a subi, jusque dans les dernières années, les fluctuations les plus violentes. Si, depuis une époque toute récente, il paraît jouir d'une stabilité inconnue jusque-là, c'est peut-être à l'intervention du gouvernement qu'il convient de l'attribuer, plutôt qu'à un équilibre naturel résultant d'une compensation parfaite entre les besoins d'exportation et d'importation des marchandises et capitaux de toute sorte.

L'exemple que vient de nous donner l'Amérique du Nord doit nous rendre prudens dès qu'il s'agit de pays dont l'étalon monétaire n'est pas nettement défini ; à plus forte raison, là où cet étalon n'est ni l'or ni l'argent, mais le papier. La crise qui a éclaté en 1893 aux États-Unis, et qui n'est pas encore terminée à l'heure qu'il est, atteint un des pays les plus riches et les plus productifs du monde, dont la dette est la plus faible et l'excédent des exportations sur les importations le plus fort. C'est une preuve frappante de l'importance capitale de la question de la monnaie et des billets de banque : pour en apprécier la portée, il suffit de songer aux conséquences qu'elle a eues de l'autre côté de l'Atlantique. Hâtons-nous d'ajouter que le gouvernement russe apporte autant de prudence à la solution de ce redoutable problème qu'une partie du Congrès de Washington y met d'insouciante extravagance. Il est vrai que jusqu'ici la majorité yankee s'est refusée au bouleversement de l'étalon ; mais l'acharnement de luttes encore présentes à toutes les mémoires, certains votes récens ne laissent pas que d'inquiéter les meilleurs amis de l'Amérique. La Russie, au contraire, ne se presse pas de prendre une détermination, et semble avoir adopté la devise de la papauté : *Patiens quia æterna.* Elle met peu à peu en valeur ses richesses naturelles. Ce mouvement serait encore plus accéléré si la législation et l'instabilité du change n'apportaient de nombreuses entraves à l'immigration des capitaux étrangers : depuis 1892, neuf sociétés françaises seulement, avec un capital global de seize millions de francs, ont été autorisées à fonctionner dans le pays. Néanmoins la production de la houille a plus que doublé depuis 1881 ; celle du naphte a centuplé ; l'Asie centrale fournit déjà aux filatures moscovites le quart du coton qu'elles emploient. La baisse des prix, qui a frappé si durement les producteurs depuis un certain nombre d'années, n'a pas pour la Russie la même gravité que pour d'autres nations : c'est ce que le ministre a fort

bien mis en lumière dans son rapport sur le budget de 1895 :

« La majeure partie des surfaces emblavées, dit-il, appartient à des laboureurs, qui forment l'élément principal de la population, et qui, sur le sol dont ils sont propriétaires, ne produisent pas assez de grains pour en vendre. Les produits agricoles qui sont exportés ou dirigés sur les marchés intérieurs représentent une fraction relativement minime des quantités récoltées. En règle générale, ce n'est pas en vendant des grains que la population agricole se procure des ressources pécuniaires, c'est en exerçant diverses industries, en allant au loin chercher du travail, etc.; année moyenne, les familles de laboureurs qui achètent du grain sont plus nombreuses que celles qui en vendent. Lorsque la récolte est bonne, il y a accroissement dans le pays des stocks en nature qui servent à assurer la consommation individuelle, à entretenir et à améliorer la production agricole elle-même... Pendant les bonnes années, les familles de laboureurs se constituent une réserve de forces, augmentent leur consommation, améliorent leur exploitation et leur installation... On voit fleurir à la fois les usines et manufactures, dont les produits répondent à un besoin universel, et les industries domestiques; les transactions commerciales sont plus actives; les entreprises de transport prospèrent; les revenus de l'État donnent des plus-values. Pour la Russie, envisagée dans son ensemble, *une bonne récolte, fût-elle accompagnée d'une certaine baisse des prix, est une véritable bénédiction.* »

Voilà une excellente leçon d'économie politique donnée par M. de Witte aux jérémies contemporains qui se lamentent sur le sort de la misérable humanité, condamnée à un excès de production et de consommation! Les quinze cent mille bouches nouvelles que l'Empire a tous les ans à nourrir en plus, sont prêtes à absorber les meilleures récoltes. Quelques auteurs, comme le professeur Dokoutchaieff, vont jusqu'à s'inquiéter, au contraire, de certains symptômes d'appauvrissement des terres au sud et au centre de la Russie : l'évaporation progressive de l'humidité du sol et l'abaissement des cours d'eau changeraient en sable des espaces autrefois fertiles. Il est vrai que la Sibérie est là pour compenser les déficits futurs des moissons européennes.

I

Le premier budget russe qui ait été publié est celui de 1862; le premier dont le contrôle de l'Empire ait fait paraître le compte rendu est celui de 1856. Depuis lors, la population de l'Empire

a presque doublé, et, si les chiffres des recettes et des dépenses ont quadruplé, si les charges effectives ont triplé, il est permis de croire que, grâce à une meilleure répartition, les impôts actuels ne pèsent pas plus lourdement sur l'ensemble de la nation qu'il y a un demi-siècle. Lorsqu'on compare le budget de 1862 avec celui de 1895, il faut observer que le premier est un budget *net*, en ce sens que la majeure partie des rentrées qui y figurent sont des ressources effectives. Au contraire, en 1895, nous sommes en présence d'un budget *brut*, où nombre de recettes correspondent à des dépenses d'un montant égal ou supérieur : par exemple, les annuités de rachat des serfs, dont la contre-partie figure à la Dette publique, ou encore le produit du réseau de l'État et les versemens effectués par les compagnies, qui s'appliquent aux dépenses d'exploitation et au service des titres des lignes rachetées. Les rentrées des postes, télégraphes, usines, forêts, sont à peu près absorbées par les dépenses de ces divers services.

Le budget russe s'établit de la façon suivante : chaque ministre prépare le budget de son département dans une forme strictement réglée à l'avance, c'est-à-dire par paragraphes subdivisés en articles. Les budgets particuliers sont présentés au conseil de l'Empire, d'août à octobre, date rapprochée de l'ouverture de l'exercice, qui a lieu le 1er janvier. Ce conseil est composé de princes du sang, d'anciens ministres, des ministres en exercice et d'un certain nombre de hauts fonctionnaires et dignitaires; il est ordinairement présidé par un proche parent de l'empereur et constitue un des organes importans de la vie politique russe, si tant est qu'il y en ait de tels en dehors de la volonté du tsar autocrate.

Les divers budgets sont soumis au département d'économie du conseil de l'Empire, en même temps qu'au ministre des finances et au contrôleur général. Ces deux derniers les examinent et communiquent leurs critiques et observations au département d'économie. Celui-ci les transmet aux divers ministres, et, après avoir reçu leurs réponses, les examine par paragraphe et article. Si l'entente avec le ministre ne se fait pas, la question est portée devant la réunion plénière du conseil de l'Empire. Quand l'accord s'est établi sur le tout, le ministre des finances dresse le budget d'ensemble, qui est discuté en assemblée générale du conseil de l'Empire vers le milieu de décembre. Le même jour, celui-ci reçoit communication du rapport du contrôleur général sur l'exercice précédent et le compte des sommes disponibles du Trésor. Le ministre des finances soumet ensuite le budget à l'empereur, par la sanction duquel il acquiert force de loi.

La publication en a lieu avec une régularité presque mathématique le premier jour de l'année. Grâce à la simplicité de ces rouages, le budget ne souffre pas de ces retards dont les pays parlementaires, et le nôtre en particulier, donnent trop souvent le spectacle irritant : rien là-bas qui ressemble à cette lutte, si éloquemment décrite par M. de Vogüé, entre la Chambre et le monstre aux interminables anneaux, le budget *constrictor*, dévorateur de millions et broyeur de ministères. Si des discussions s'élèvent parfois au sein du conseil entre le nouveau ministre et celui de la veille, si de fidèles serviteurs de la monarchie, vieillis sous le harnais et forts de leur longue expérience, protestent contre les innovations qui leur semblent dangereuses d'un successeur audacieux, les échos de ces débats n'arrivent pas aux oreilles du public. La discussion même ne se prolonge guère : une volonté supérieure tranche les difficultés et impose l'accord. Tout au plus, si les divergences d'opinion sont trop profondes, l'ancien ministre se retire-t-il discrètement du conseil avec la permission du souverain. Celui-ci a pour coutume de ne pas ménager sa confiance à son ministre en exercice, à qui il veut pouvoir s'en rapporter pour ainsi dire en bloc du soin de la gestion de son département. Mais un jour vient parfois où le premier commis, par une raison mystérieuse ou tout au moins cachée aux yeux du vulgaire, tombe brusquement et rentre dans le néant d'où son maître l'avait tiré.

Telle est la genèse du budget russe. Quelle marche en suit l'exécution, et comment les recettes et les dépenses sont-elles vérifiées? Tout le mouvement des fonds est concentré au ministère des finances, par les caisses duquel doivent passer toutes les entrées et toutes les sorties. A ses côtés est installé le contrôle de l'Empire, sorte de ministère spécial, à la tête duquel est placé un fonctionnaire qui a rang de ministre et ne relève que du tsar. Il remet tous les ans au souverain, en dehors du rapport officiel qu'il présente au conseil de l'Empire, un rapport secret, au cours duquel il s'exprime en toute liberté et franchise sur ce qui, dans la gestion des deniers publics, lui paraît présenter matière à critique. Cette organisation, due à Tatarinof (1855), est réglementée par la loi fondamentale du 22 mai 1862, promulguée, par une curieuse coïncidence, à dix jours d'intervalle de notre loi capitale sur la comptabilité publique. Le contrôle reçoit tous les mois du ministère des finances les documens, pièces de dépenses et de recettes, qui sont transmises à ce dernier par les autres ministères. Il n'exerce pas seulement son activité à Pétersbourg, mais dans tout l'Empire. Des cours de contrôle, instituées en

1866, sont installées dans chaque gouvernement : elles sont actuellement au nombre de soixante. Elles étendent leur juridiction non seulement sur les comptables, mais sur les ordonnateurs : tous les registres, toutes les pièces justificatives leur sont transmis mensuellement et leur permettent de dresser le véritable grand-livre des opérations. Elles ne vérifient donc pas les comptes, mais les pièces; elles contrôlent les dépenses dès qu'elles sont faites, et ne peuvent pas être induites en erreur par des comptes faux, puisqu'elles les établissent elles-mêmes sur pièces originales. A Pétersbourg se tient la comptabilité centrale et siège la direction principale du contrôle, qui résout les contestations surgissant entre les cours et les administrations provinciales. Les différends avec les ministres sont jugés par le Sénat, qui est en Russie un corps exclusivement judiciaire, à la fois cour d'appel et cour de cassation. Le contrôle se divise en trois branches : administrations civiles, guerre et marine, chemins de fer. Seuls le ministère de la cour et des apanages, la chancellerie des institutions de bienfaisance de l'impératrice, les sommes dont l'emploi n'est connu de personne que de l'empereur, les comptes de la Banque d'État, de la Banque foncière de la noblesse et de la Banque foncière des paysans ne sont pas soumis au contrôle. Ces dernières relèvent du conseil des établissemens de crédit de l'Empire.

Le rapport annuel que le contrôleur présente au conseil de l'Empire contient une analyse complète et une critique détaillée du budget : il est divisé en un certain nombre de sections. Examinons par exemple celui qui s'applique au règlement définitif du budget de 1892.

La première section traite de l'exécution du budget, indique les règlemens définitifs des recettes et des dépenses, les causes d'augmentation ou de diminution par rapport aux années précédentes et aussi par rapport aux évaluations, donne des tableaux comparatifs pour les dix derniers exercices.

La deuxième section traite de l'exécution, pendant l'année civile dont il est rendu compte, des budgets antérieurs, indique par exemple les dépenses effectuées au compte de l'exercice 1891 pendant le délai de tolérance en 1892, puis les paiemens effectués au compte des exercices clos, et donne le total des dépenses qui rentrent dans cette catégorie, en distinguant les crédits réservés et les sommes restant à payer sur les listes nominatives des créanciers de l'État.

La troisième section donne la balance générale des recettes et des dépenses budgétaires effectuées pendant l'année civile

1892, tant au compte de l'exercice 1892 qu'à celui des exercices antérieurs. Elle est le résumé du livre de caisse de l'Empire et indique que les entrées ont dépassé les sorties de 63 millions.

La quatrième section donne la situation et le mouvement des fonds du Trésor. Elle met en parallèle les montans portés dans le relevé du compte de caisse avec les recettes et dépenses budgétaires; elle indique les modifications qui se sont produites dans l'encaisse du Trésor par suite du mouvement réel des espèces.

La cinquième section énumère les disponibilités du Trésor et met en regard les sommes à payer sur ces disponibilités, auxquelles elles étaient inférieures d'une centaine de millions.

La sixième section dresse le tableau des dettes et créances du Trésor, afin de préciser autant que possible son actif et son passif. La dette publique s'élève à 5 516 millions de roubles crédit (les roubles-or étant convertis en rouble-crédit à raison de 1 rouble-crédit 60 pour un rouble or), soit environ quinze milliards de francs (1). En regard de ce chiffre, le contrôle énumère quatre milliards de roubles de créances du Trésor, parmi lesquelles il range le solde des prêts accordés aux ex-serfs des particuliers, des apanages, et du domaine pour l'acquisition de leurs lots de terre; la partie non amortie de la dette consolidée des chemins de fer sur les obligations émises par l'État; le reliquat des indemnités de guerre dues par la Turquie et le khan de Khiva; le solde des prêts accordés par les anciens établissemens de crédit et ceux consentis par le Trésor lui-même.

La septième section expose les conversions de 1892 et résume les opérations analogues effectuées dans les dernières années.

La section huitième nous renseigne sur l'exploitation des chemins de fer de l'État, tandis que la neuvième donne les comptes du Trésor avec celles des compagnies particulières qui sont ses débitrices. Le concours financier du Trésor a affecté trois formes diverses : il a accordé des garanties d'intérêt sur les actions et les obligations que les compagnies ont émises sans son intermédiaire; il a, sous sa responsabilité immédiate, créé pour le compte des compagnies des obligations consolidées; ou enfin il a délivré des prêts en argent et en nature.

La section dix s'applique aux revenus et fonds spéciaux gérés par différentes administrations, dont l'actif s'élève à 450 millions de roubles, consistant en espèces, titres ou créances. Les revenus sont employés à distribuer des secours, à servir des pensions, à

(1) Au 1er janvier 1895, ce total était de 5727 millions de roubles, soit environ 15 milliards et demi de francs.

construire et entretenir des monumens publics, routes, églises, écoles, laboratoires, hospices, établissemens divers.

La section onze comprend les fonds spéciaux, destinés pour la plupart à subvenir à des besoins d'ordre local, et qu'alimentent en premier lieu les redevances provinciales et territoriales que l'État perçoit là où il n'existe pas d'institution de *zemstvo* (conseils locaux). A cette section figurent encore les fonds des Kalmoucks, des populations mahométanes, les revenus des terres affectées aux besoins des couvens à l'étranger et du culte en Terre sainte, enfin les fonds des troupes cosaques.

Un dernier tableau donne les résultats des règlemens définitifs des budgets depuis un certain nombre d'années; il fait ressortir de 1888 à 1892 un excédent de recettes constant, variant entre 18 et 69 millions.

Le rapport du contrôleur passe ainsi en revue les principaux élémens de la fortune publique : des comparaisons fréquentes avec les années antérieures permettent de se rendre compte de la marche suivie par les recettes et les dépenses. L'ensemble des renseignemens réunis constitue une source précieuse d'informations.

II

Voilà comment le budget, préparé par les différens ministres, coordonné et établi, d'accord avec le conseil de l'Empire, par le ministre des finances, sanctionné par le tsar, est exécuté par le ministre des finances, puis vérifié et réglé définitivement par le contrôle. Il est intéressant d'en connaître les chiffres, et plus encore d'en analyser les élémens. Nous avons sous les yeux le rapport adressé à la fin de l'année dernière à l'empereur Nicolas II par le ministre Witte à l'appui de ses prévisions budgétaires pour 1895. Toutes les sommes y sont évaluées en roubles-crédit, c'est-à-dire en billets de banque, dont le cours actuel est d'environ 2 fr. 70. Le rouble or est identique à 4 francs d'or de monnaie française; les pièces d'or de cinq roubles, communément désignées sous le nom de demi-impériales, sont acceptées par nos caisses publiques pour vingt francs. Là où les dépenses et les recettes se font en roubles métalliques, le rapport a soin de l'indiquer et de faire le calcul de la transformation en roubles-crédit.

Le budget se balance par un total de 1 214 millions de roubles-crédit, soit, au change de 2 fr. 70, 3 278 millions de francs, tant aux recettes qu'aux dépenses ordinaires et extraordinaires. Ce chiffre

n'est supérieur que de 200 millions environ à celui de notre budget français, bien qu'il s'applique à une population triple de la nôtre. Mais il convient de tenir compte de la différence de richesse moyenne du sol et des habitans.

La division en budget ordinaire et extraordinaire n'est pas prévue par le règlement organique du 22 mai 1862 « concernant la préparation, l'examen, l'approbation et l'exécution du budget, qui doit être une énumération de toutes les dépenses à effectuer par l'État et des ressources destinées à y faire face. » Le conseil de l'Empire a fixé les principes de la classification à cet égard. Les règles établies par lui ont été approuvées par l'empereur le 4/16 juin 1894. Elles se résument comme suit :

a) Doivent être portés au budget ordinaire les recouvremens qui présentent un caractère permanent et les débours qui, se renouvelant d'année en année, découlent de la situation normale du pays et sont affectés aux besoins courans de l'État.

b) Au budget extraordinaire figureront les recettes exceptionnelles ayant pour objet de pourvoir à des besoins extraordinaires, et les capitaux versés au Trésor en vertu d'une loi spéciale à chaque cas particulier.

c) Sont dépenses extraordinaires : 1° les dépenses une fois faites dont la nécessité se manifeste subitement à la suite d'événemens ou de conjonctures qui troublent profondément l'équilibre du pays, de calamités publiques telles que guerre ou disette; 2° les dépenses effectuées pour le remboursement anticipé d'emprunts d'État; 3° les constructions de *nouvelles* voies ferrées et l'acquisition du matériel d'exploitation y afférent; 4° les achats extraordinaires de matériel pour les lignes existantes; 5° les prêts au compte *Capital* à des compagnies de chemins de fer, lorsque le remboursement de ces prêts doit avoir lieu sur le produit d'obligations à émettre. Cette dernière dépense n'est à vrai dire qu'une opération de trésorerie.

D'une manière générale, le conseil de l'Empire a apporté une grande sévérité dans l'énumération des dépenses extraordinaires : il a refusé d'admettre parmi elles les frais de construction de nouveaux ports, les transformations de l'armement, la préparation de réserves spéciales d'approvisionnement, les travaux d'amélioration exécutés sur le réseau de l'État. Il a tenu compte, en agissant ainsi, de deux considérations : tout d'abord la série de conversions des rentes russes opérées depuis 1888 a eu pour effet d'allonger beaucoup les délais d'amortissement des emprunts, remboursables désormais en quatre-vingt-un ans. Il est même des emprunts intérieurs amortissables qui ont été remplacés par une rente perpé-

tuelle. Ce dernier cas toutefois est exceptionnel en Russie, où presque tous les emprunts sont dotés d'un fonds d'amortissement. L'administration romprait avec une tradition tutélaire si elle s'engageait plus avant dans cette voie de conversions de rentes amortissables en perpétuelles, qui ont soulagé le présent en surchargeant l'avenir. D'autre part il est dangereux de se laisser aller à inscrire au budget extraordinaire des dépenses telles que la transformation de l'armement, qui, si elles ne se répètent pas tous les ans, sont fatalement destinées à se reproduire au bout de périodes que la science moderne ne cesse d'abréger.

Quant aux recettes, le conseil de l'Empire a voulu au contraire en maintenir le plus grand nombre possible au titre extraordinaire, afin d'éviter les mécomptes dans l'avenir. Doivent être portés à ce budget : 1° tous les produits d'emprunts ou opérations de crédit généralement quelconques, y compris le montant des dépôts versés à titre perpétuel à la Banque de l'État (1); 2° toutes les entrées de quelque importance provenant de rattachemens aux fonds généraux du Trésor de fonds spéciaux ou de l'aliénation d'élémens importans du domaine public; 3° tous les remboursemens au compte *Capital* effectués par des compagnies de chemins de fer.

Ces diverses règles sont empreintes d'une grande sagesse. Si elles sont appliquées, les budgets russes pourront sous ce rapport servir d'exemple à plus d'un ministre des finances occidental.

Les recettes ordinaires sont légèrement supérieures aux dépenses de même nature; ce qui permet de ne faire appel aux ressources extraordinaires que pour une somme moins forte que les besoins de cette seconde catégorie. Ceux-ci sont presque exclusivement dus à des constructions de voies ferrées, avant tout du Transsibérien, auquel plus de 50 millions de roubles sont affectés, et des chemins de fer économiques, inscrits pour 10 millions : les autres lignes exigeant 32 millions, c'est un total de 94 millions qu'absorbent ces travaux. Les 71 millions qui manquent pour équilibrer les recettes sont fournis jusqu'à concurrence de 2 millions par les dépôts perpétuels de la Banque de Russie et de 69 millions par un prélèvement sur l'encaisse disponible du Trésor. Ce dernier point demande une explication.

Il est de tradition en Russie d'avoir, en dehors des ressources courantes, ainsi que le fait remarquer l'éminent professeur

(1) Ces dépôts perpétuels sont des sommes placées à fonds perdus sur lesquels l'État bonifie l'intérêt à raison de quatre moins l'impôt, soit 3,80 p. 100. Les récépissés délivrés par la Banque constituent des titres de rente incessibles et inaliénables, mais transmissibles après le décès de l'ayant-droit.

H. de Kaufmann, une encaisse disponible, dont le but est double. Elle répond tout d'abord à un besoin de sécurité : il est bon qu'un gouvernement, aussi bien qu'un particulier ou une société, ait constamment sous la main des sommes, accumulées durant les périodes de calme et de prospérité, qui lui permettent d'affronter une crise politique ou économique sans être pris au dépourvu, et d'attendre pendant quelques mois la rentrée des impôts ou la réalisation d'autres ressources. C'est ainsi que le premier article de chaque budget anglais est une somme liquide que le gouvernement possède à son crédit à la Banque d'Angleterre et à celle d'Irlande (*Balance in the Exchequer*), et qui constitue ce qu'en termes de comptabilité on appelle le « report à nouveau ». Au 31 mars 1894, date de la clôture de l'avant-dernier budget, ce report était de 150 millions de francs. Mais le solde en Angleterre est incorporé au budget annuel, tandis qu'en Russie il en reste distinct. Ce fonds, dans lequel le ministre des finances peut puiser à chaque minute, lui permet d'exécuter les ordres imprévus qu'il recevra du tsar et devient à cet égard une sorte de nécessité dans un gouvernement autocratique. Il a été grossi dans les dernières années par les emprunts de conversion, dont une fraction, à plus d'une reprise, fut employée à cet objet. D'autre part c'est lui qui a fourni en 1891 et 1892 les sommes considérables qui ont été distribuées aux victimes de la disette à titre d'avance; le tsar Nicolas II, en montant sur le trône, a fait remise aux contribuables de 57 millions qu'ils devaient encore de ce chef au Trésor.

La question de la séparation des budgets ainsi éclaircie, prenons le budget ordinaire et examinons les principales sources de revenus. Nous serons aussitôt frappés par une série de caractères tout à fait spéciaux et qui donnent aux finances russes une physionomie bien originale et profondément différente des nôtres.

III

Les impôts directs ne produisent que 100 millions de roubles, un douzième des rentrées totales, alors que chez nous ils s'élèvent à un demi-milliard de francs et représentent une proportion presque double, plus du septième dans un total de 3 400 millions de francs. Les impôts indirects, droits et taxes, fournissent la moitié des recettes, plus de 600 millions de roubles. Le reste provient des droits régaliens, du domaine mobilier et immobilier de l'État, des annuités de rachat payées par les anciens serfs, et enfin des remboursemens d'avances faites aux compagnies de chemins de fer et à d'autres. Les boissons, parmi les impôts indi-

rects, et les chemins de fer, parmi les domaines de l'État, donnent les plus gros contingens, 278 et 180 millions. Rien n'est plus instructif que de parcourir le détail des neuf chapitres qui embrassent l'ensemble des recettes.

Le premier comprend les contributions directes, à savoir la contribution foncière et l'impôt personnel, les patentes et taxes additionnelles, la taxe sur le revenu des valeurs mobilières, que la nomenclature française ne range pas au nombre des impôts directs : l'impôt de cinq pour cent sur les capitaux placés dans les rentes publiques a été établi en 1885; il ne frappe pas les rentes extérieures.

Le titre deuxième réunit les contributions indirectes, boissons, tabacs, sucres, huiles minérales, allumettes et douanes. L'alcool est taxé en Russie à raison de 150 francs environ l'hectolitre, c'est-à-dire sept ou huit fois la valeur du produit. Mais le ministre ne veut plus se contenter de percevoir les droits sur la fabrication : il entend introduire le monopole de la vente au profit du gouvernement, réforme conçue, dit-il, par le défunt empereur Alexandre III, et dont l'effet devra être de « donner au fisc des armes pour lutter contre la fraude, de sauvegarder les bonnes mœurs, d'empêcher la ruine des populations et de protéger la santé publique » : il s'agirait d'appliquer le monopole aux districts de Perm, d'Oufa, d'Orenbourg, de Samara, puis à vingt-cinq provinces du sud, du sud-ouest, du nord-ouest et du royaume de Pologne. Il sera curieux de suivre en Russie l'application d'un système réclamé ailleurs par un certain nombre de publicistes et adopté par la Confédération helvétique.

Les tabacs et les sucres donnent chacun une trentaine de millions. Le gouvernement russe, qui jouit d'une liberté incomparable au point de vue de son intervention dans les affaires, ne s'est point fait faute d'agir à plus d'une reprise sur le marché des sucres, interdisant tantôt l'importation, tantôt l'exportation, achetant parfois lui-même à l'étranger des stocks de marchandises pour faire baisser les prix à l'intérieur, accordant des primes aux fabricans syndiqués de façon à réglementer les prix. Depuis 1894, le sucre en sable paie seul l'accise, qui est d'une trentaine de francs par quintal et que le gouvernement rembourse à l'exportation.

Cette intervention a été encore plus vigoureuse et décisive sur le marché des pétroles : dans le district de Bakou, au bord de la Caspienne, se trouve une nappe d'huile minérale qui compte parmi les plus riches du monde et dont l'importance croît chaque jour en raison de la diminution de la production aux États-Unis. Les

divers propriétaires se faisaient concurrence au point que le cours de la matière était tombé au-dessous du prix de revient. Le ministre les força à s'entendre et à établir leur exploitation sur des bases rémunératrices.

Les douanes figurent au budget de 1895 pour 150 millions de roubles-crédit. Des droits élevés frappent à l'entrée la plupart des marchandises étrangères : il convient cependant de remarquer qu'un certain nombre de traités de commerce les ont abaissés dans des proportions parfois notables. Une première convention est intervenue à cet effet avec la France. Elle fut suivie du traité allemand, dont la portée est beaucoup plus considérable, puisque les échanges de la Russie sont bien plus actifs avec sa voisine de l'ouest qu'avec nous. Des traités de commerce ont également été conclus avec l'Autriche et la Serbie, récemment encore avec le Danemark. Les droits de douane présentent cette particularité, qu'ils sont payables depuis 1877 en roubles-or ou en coupons d'emprunts extérieurs or, que le Trésor accepte à l'égal du métal. De ce chef la Russie encaisse une somme à peu près égale à celle qu'elle doit pour intérêt et amortissement aux porteurs de ses rentes à l'étranger. Cette recette en roubles-or est transformée, dans le budget, en roubles-crédit à un change déterminé correspondant à la prime de l'or sur le papier. Cette prime étant variable, il en résulte un élément d'incertitude dans les recettes. Mais l'effet est annulé par un montant sensiblement égal qui figure aux dépenses pour le service de la dette payable en or. Par ce moyen la Russie se trouve dans une certaine mesure garantie contre les conséquences, pernicieuses pour un pays à étalon incertain, d'obligations contractées en métal jaune. Presque tous les autres chapitres du budget s'appliquant à des sommes à payer ou à encaisser en billets de banque à l'intérieur des frontières, le montant des recettes métalliques a même dans les derniers exercices dépassé celui des dépenses de même nature (1).

Le titre troisième : *Droits*, comprend ceux de timbre, d'enregistrement, de greffe, de mutation ; les passeports et permis de circulation à l'intérieur ; les taxes sur le transport des voyageurs et des marchandises par chemins de fer à grande vitesse ; l'impôt sur les assurances contre l'incendie : le total s'en élève à 64 millions.

Le titre quatrième : *Droits régaliens*, comprend les droits sur les mines, le monnayage, les postes, télégraphes et téléphones, pour un total de 42 millions.

Les titres cinquième et sixième s'appliquent au domaine mo-

(1) Rapport du contrôleur de l'Empire sur le règlement définitif du budget de 1892.

bilier et immobilier de l'État : fermages et concessions de droits d'exploitation, 15 millions; forêts, 25; chemins de fer de l'État, 180; usines, 21; produit des valeurs mobilières appartenant à l'État et bénéfices sur les opérations de la Banque de Russie, 7 millions; aliénations de propriétés immobilières, 800000 roubles. L'État possède près de la moitié de la Russie d'Europe, soit 250 millions d'hectares avec 24 millions d'hommes, mais dans les parties les plus incultes et les moins accessibles. Le produit des chemins de fer est un chapitre dont l'importance s'est énormément accrue, au cours des dernières années, dans le budget de la Russie. Elle poursuit avec énergie cette politique de rachat des lignes privées qui a eu pour effet de mettre aux mains du gouvernement les trois quarts du réseau national, soit environ 24500 verstes, ou 26140 kilomètres (1). En principe nous ne sommes pas favorables à l'exploitation des chemins de fer par l'État : nous avons essayé en particulier de démontrer aux lecteurs de la *Revue* combien l'organisation actuelle des chemins de fer français (2) est sage et conforme à une politique soucieuse de l'avenir. Mais nous comprenons les motifs qui ont dicté au gouvernement russe le rachat des lignes particulières : celles-ci sont en effet encore loin d'avoir atteint le maximum de leur rendement; il est probable que d'ici à peu d'années la Russie, comme la Prusse le fait déjà, retirera un revenu croissant du capital qu'elle a déboursé pour devenir propriétaire de son réseau. Elle s'est donc assuré une ressource puissante. Mais, d'autre part, l'exploitation par les fonctionnaires présente des inconvéniens sur lesquels il est inutile d'insister et qui ont été reproduits dans toutes les discussions relatives aux mérites respectifs des divers systèmes de chemins de fer.

Les forêts, sur une grande partie du territoire, sont la propriété de l'État; elles donnent un revenu brut qui ne représente qu'un prix faible pour les quantités de bois consommées. A plusieurs reprises a été exprimée la crainte que la Russie ne gaspillât ses richesses forestières naturelles : la mise en exploitation récente de gisemens houillers considérables permettra de conserver plus aisément les bois, si nécessaires à la santé publique et à l'agriculture. Le reproche de coupes dévastatrices, que le gouvernement russe a lui-même adressé à ses nationaux, ne s'applique plus aujourd'hui aux forêts domaniales, que l'administration promet de conserver intactes.

(1) Dans ce chiffre du réseau d'État sont compris 1343 verstes du chemin de fer transcaspien et 2103 verstes des chemins finlandais. (Le verste est de 1067 mètres).

(2) Voyez la *Revue* du 15 décembre 1894.

Le titre septième est un trait distinctif du budget russe : on aurait de la peine à trouver rien d'équivalent dans les finances des autres nations. Il comprend, pour un total de 88 millions, les annuités de rachat dues au Trésor par les ex-serfs des particuliers, des apanages et de l'État. C'est en 1861 qu'Alexandre II édicta l'affranchissement des serfs, attachés jusque-là à la glèbe, au point que chaque unité humaine ainsi rivée au sol servait de gage aux prêts hypothécaires que les propriétaires se faisaient consentir par les banques. Cela s'appelait une *âme :* autant d'âmes, autant de fois le prêteur avançait 40, 50 ou 60 roubles. Les paysans désormais affranchis furent mis en possession de lots de terre enlevés à leurs seigneurs, aux domaines de la couronne (apanages), ou à ceux de l'État. Celui-ci a remboursé immédiatement à la noblesse la valeur des domaines dont il la dépouillait, et a exigé des anciens serfs le paiement d'un certain nombre d'annuités dites de rachat. La rentrée de ces sommes ne se fait pas toujours avec régularité ; elle présente des difficultés particulières aux époques de crises agricoles, dues aux mauvaises récoltes dont la dernière a été celle de 1891. C'est un des points faibles du budget, où cette rentrée tiendra cependant une place considérable jusqu'en 1910.

Le titre huitième comprend le recouvrement de débours effectués par le Trésor, à savoir les annuités dues par les compagnies de chemins de fer à qui le gouvernement avait consenti des avances ou donné des garanties d'intérêt, le fonds de concours proprement dit, et les rentrées d'indemnités de guerre, avant tout le versement annuel à faire par la Turquie en exécution du traité de San Stefano. Le titre neuvième, « diverses rentrées accidentelles ou sans importance, » s'élève à 7 millions de roubles ; il complète la liste des ressources ordinaires. Les ressources extraordinaires sont en 1895 constituées exclusivement par un prélèvement sur l'encaisse disponible du Trésor.

Si nous considérons d'une façon générale les élémens constitutifs de ce budget, nous sommes frappés par les caractères suivans : les impôts directs, nous l'avons dit dès le début, représentent une part très faible des rentrées : cela tient à plusieurs causes. Tout d'abord la richesse est moindre et surtout moins également répartie sur un grand nombre de têtes que dans les pays occidentaux de l'Europe : il y a donc de ce chef moins de matière imposable. Ensuite la politique des tsars a toujours été de ménager la noblesse, qui détient encore une grande partie du sol et constitue une caste privilégiée ; enfin les dépenses municipales, qui sont la véritable justification des taxes directes, sont

très faibles en Russie, où des capitales comme Moscou et Pétersbourg n'ont pour ainsi dire pas de dettes : or, là où les villes réclament peu, le pouvoir central ne saurait être très exigeant. Parmi les contributions indirectes, l'impôt sur les boissons tient le premier rang : les économistes et les philanthropes sont en général d'accord pour approuver ou du moins pour admettre la taxation des spiritueux; en Russie, l'alcool fournit au peuple, pauvre et mal nourri, un stimulant dangereux, mais rendu parfois nécessaire par l'âpreté du climat jointe à la misère; cette taxe pèse donc lourdement sur lui. Nous ne pensons pas que les projets de monopole modifient beaucoup cette situation. Les droits de douane ne sont pas seulement une ressource fiscale, ils procèdent d'idées protectionnistes bien établies chez les hommes d'État russes et qui ne fléchissent que lorsqu'il s'agit d'obtenir des débouchés pour leurs céréales. On peut supposer que le développement économique du pays, en augmentant sa force d'expansion au dehors, lui permettra en même temps d'importer des marchandises étrangères pour des sommes de plus en plus considérables, et prévoir de ce chef un accroissement régulier de ce chapitre des recettes. Peut-être cet accroissement engagera-t-il le gouvernement à entrer plus hardiment dans la voie des traités de commerce et à abaisser l'échelle des tarifs douaniers pour activer les transactions.

Les droits de timbre et de mutation ne fournissent pas un contingent élevé et ne le fourniront vraisemblablement pas avant que les transactions mobilières et immobilières aient pris un plus grand essor dans le pays. Les droits sur les transports par chemins de fer ne représentent qu'un montant très faible, et ne paraissent néanmoins pas destinés à en fournir un plus fort, puisque l'État tend de plus en plus à devenir le propriétaire de tous les réseaux, que sa politique est une diminution constante des tarifs, et qu'en conséquence il serait illogique de s'imposer lui-même et de relever par voie indirecte des prix qu'il ne cesse d'abaisser.

Les revenus des postes, télégraphes et téléphones doivent être diminués des dépenses inscrites pour les mêmes objets. Les droits sur les mines et la monnaie complètent ce que la classification russe range sous le titre de droits régaliens, tandis que le domaine de l'État proprement dit fournit un quart de milliard de roubles. Le plus gros article de ce chapitre est celui des chemins de fer de l'État, qui rapportent 180 millions et coûtent 112 millions d'exploitation, c'est-à-dire 62 pour 100 des recettes; si nous y ajoutons 12 millions et demi de grands travaux, ce

coefficient s'élève à 69 pour 100. L'intervention administrative en matière de chemins de fer s'était tout d'abord manifestée, en 1885, par la promulgation du règlement général, qui imposait aux compagnies particulières un ordre sévère dans diverses branches de leur gestion; en 1887 fut reconnu au gouvernement le droit de réglementer les tarifs, en vertu duquel le ministre des finances procéda à une réforme radicale tant pour les marchandises que pour les voyageurs. Mais ces diverses étapes n'étaient qu'un acheminement à la mesure définitive du rachat, qui a dès aujourd'hui mis entre les mains de l'État les lignes les plus importantes, telles que Pétersbourg à Moscou, à Varsovie, à la Baltique, Moscou-Koursk, Moscou-Nijni, Libau-Romny, Koursk-Kharkoff-Azoff, Lozowo-Sébastopol, Oural, Kharkhoff-Nicolaieff, Varsovie-Terespol, tout le réseau du sud-ouest, sans parler du Transcaucasien, du Transcaspien et du Transsibérien, ce dernier entrepris directement par l'État, ainsi qu'un certain nombre de chemins de fer économiques.

La construction du Transsibérien, qui reliera Pétersbourg, la « fenêtre de l'ouest », à l'Extrême-Orient et se développera sur une longueur presque égale au quart du méridien terrestre, est poussée avec une activité extraordinaire : les travaux avancent à raison de sept kilomètres par jour; une seule usine a reçu la commande de huit cents locomotives, la plus forte qui ait jamais été faite en une fois à un établissement. Cette ligne sera pour l'Asie ce que les chemins du Pacifique, les transcontinentaux du Canada, ont été pour l'Amérique : elle mettra en valeur la Sibérie et permet de rêver pour le commerce et l'expansion russe un avenir pour ainsi dire sans bornes au XX^e^ siècle. Par cette voie ferrée, l'empire moscovite sera en contact direct avec la Chine et le Japon; les cosaques qui s'embarquent maintenant à Odessa pour aller coloniser Vladivostok n'auront plus besoin de franchir les Dardanelles et le canal de Suez pour arriver à destination; le thé des caravanes sera porté en huit jours à Moscou, et les régimens de la garde passeront en une semaine des bords de la Néva à ceux de l'Amour. Il n'est pas besoin d'insister sur la grandeur de l'œuvre et sur son importance pour la Russie : si cette puissance a suivi d'un œil attentif les péripéties de la guerre sino-japonaise, elle a surveillé de plus près encore les négociations de paix entre le Fils du Ciel et le Mikado. Elle voudrait compléter le chemin de fer en s'assurant sur la côte asiatique un port ouvert toute l'année, qui ne fût pas, comme Vladivostok, fermé par les glaces pendant une partie de l'hiver.

En même temps qu'elle poursuit l'achèvement de cette œuvre

grandiose, qui marquera une étape dans la conquête du globe par la civilisation, la Russie inaugure une nouvelle politique de tarifs, destinée à multiplier le trafic des voyageurs sur ses voies ferrées. De l'aveu même du ministre, ce trafic se résumait ainsi jusqu'à maintenant : absence d'intensité, longueur relativement minime des parcours, emploi presque exclusif de la troisième classe, faible productivité. Depuis le premier décembre 1894, le prix des billets de troisième classe est fixé à 3 centimes 64 par kilomètre jusqu'à 170 kilomètres; de 170 à 320 kilomètres, le prix n'augmente plus que de 2 centimes 28 par kilomètre; de 320 à 350 kilomètres, 65 centimes en plus; à partir de 350 kilomètres, des zones successives de 54 centimes chacune s'ajoutent au parcours précédent. Le résultat général est une réduction de prix qui va dans certains cas jusqu'aux trois cinquièmes. Les billets de seconde classe coûtent la moitié en sus et les billets de première deux fois et demi autant que ceux de troisième. Cette dernière classe verra sans doute s'accroître son trafic dans la même proportion que la Hongrie, dont l'exemple a inspiré cette réforme.

La Russie semble avoir compris que le meilleur agent d'expansion sera pour elle le chemin de fer. Elle multiplie les lignes, et en met l'usage à la portée du plus grand nombre; c'est ce qui explique l'ardeur avec laquelle sont poussés les travaux du Transsibérien, l'inauguration des chemins de fer économiques et la réforme des tarifs.

IV

Après les recettes, voyons les dépenses, au premier rang desquelles figure la dette publique, qui se divise en service des emprunts conclus en vue des besoins généraux du Trésor pour 221 millions, et en annuités payées par celui-ci, à charge de remboursement par les compagnies de chemins de fer, pour 55 millions de roubles. Ces chiffres sont exprimés en roubles crédit et comprennent la différence de change payée pour les emprunts stipulés en roubles-or : le calcul est fait à raison de 1 rouble 60 crédit pour 1 rouble-or; hypothèse très sage, puisque le cours actuel est environ de 1 rouble 50 : si la cote ne se modifie pas au cours de l'année, le Trésor bénéficiera d'environ 2 millions de roubles sur les prévisions. Le total des arrérages ci-dessus correspond à un capital d'environ 6 milliards de roubles, dont les intérêts et l'amortissement coûtent à peu près quatre et demi pour cent. L'augmentation du capital de la dette depuis dix ans a été considérable : au 1er janvier 1885 il ne s'élevait qu'à

4 345 millions, tandis qu'au 1er janvier 1895 il atteint 5 727 millions, soit une différence de 1 382 millions de roubles ou 3 730 millions de francs; mais aussi le réseau de l'État a passé de 2 000 à 24 500 verstes. En supposant que l'augmentation de la dette corresponde uniquement à des acquisitions de chemins de fer, cela ferait ressortir un prix kilométrique moyen d'environ 155 000 francs pour les 24 000 kilomètres nouveaux. D'autre part le service des intérêts et de l'amortissement n'a été majoré que d'une quinzaine de millions (276 au lieu de 260 en 1885); mais les délais d'amortissement de beaucoup d'emprunts ont été allongés; dans certains cas même, l'amortissement a été supprimé.

Les grands corps de l'État, conseil de l'Empire et chancellerie du Conseil, la chancellerie du comité des ministres, la chancellerie particulière de l'empereur, le saint-synode et le culte orthodoxe coûtent 16 millions; le ministère de la maison de l'empereur, c'est-à-dire la dotation de la famille impériale, les cours des grands-ducs et des grandes-duchesses, diverses institutions relevant de ce ministère absorbent 12 millions; les affaires étrangères, 5 millions : la guerre et la marine, 326 millions : ce chiffre, qui correspond (à raison de 2 fr. 70 par rouble) à 880 millions de francs, est légèrement inférieur au nôtre, qui pour les deux services atteint 910 millions.

Les dépenses du ministère des finances, dont le total est 144 millions, comprennent 36 millions de pensions, 5 millions de subventions, 23 millions de frais d'exploitation des services des boissons, des douanes et de la monnaie.

Le ministère de l'agriculture et des domaines absorbe 31; celui de l'intérieur 87; celui de l'instruction publique 24; celui de la justice 26; le contrôle de l'Empire 5 millions. Le ministère des voies et communications est inscrit pour 153 millions, dont 112 pour l'exploitation des chemins de l'État. Enfin 12 millions sont réservés pour « dépenses imprévues pouvant résulter de besoins extraordinaires. »

L'ensemble du budget ordinaire s'élève ainsi à 1 121 millions, qui, joints aux 94 du budget extraordinaire, forment le total général de 1 215 millions. L'examen détaillé des dépenses ne nous fera pas porter un jugement différent de celui que nous exprimions au commencement de notre étude et qu'un de nos députés résumait d'une façon pittoresque quand il qualifiait ce budget d'alerte, de solide, de bien portant. Nous sommes surtout frappés de la modération de certains chapitres de dépenses qui restent à peu près stationnaires et du fait que le budget extraordinaire ne comprend absolument rien que les dépenses de construction de voies

ferrées. Toutefois nous devons placer ici une remarque générale qui s'applique à l'ensemble de nos calculs et de nos conclusions sur les finances russes : les documens nombreux et détaillés que nous avons à notre disposition émanent tous du gouvernement et laissent peut-être dans l'ombre, au dire de certains auteurs, des côtés moins favorables de la situation, sur lesquels nous n'avons aucun moyen de nous renseigner. C'est ainsi qu'on a prétendu que les arriérés d'impôt étaient plus considérables que les chiffres officiels. C'est ainsi encore qu'il existe une dette flottante du Trésor qui ne figure pas dans les budgets. Le ministre vient de décréter la création de treize séries de bons d'un nouveau type rapportant 3 %; chaque série est de 3 millions de roubles; les coupures sont de 50 et 100 roubles : ces bons doivent être amortis en quatre ans. C'est ainsi enfin qu'il faut faire entrer en ligne de compte dans la dette publique le découvert du Trésor vis-à-vis de la Banque de Russie, dont nous allons expliquer l'origine et l'étendue.

V

Notre étude ne serait pas complète sans un examen de la situation monétaire. Cette question, vitale dans tout pays, est encore plus grave, s'il se peut, là où l'instrument des échanges n'est pas le métal, mais le papier. Or le rouble n'est plus un poids d'argent, il n'est pas encore un poids d'or; il est un billet de crédit, comme le désignent à juste titre les documens officiels. Ce billet est émis par la Banque de Russie, qui n'est qu'un département du ministère des finances; il n'est pas remboursable en espèces, et cependant, à toute heure, il est échangeable contre une quantité, variable il est vrai, d'autres monnaies, telles que le franc, la livre sterling, le reichsmark, qui sont des poids certains d'un métal précieux. Ce n'est pas ici le lieu d'entrer dans la discussion du problème en général et d'expliquer qu'à la base de l'idée monétaire, dans l'état actuel de la civilisation humaine, est toujours une notion métallique. L'unité, qui était au commencement du XVIII^e^ siècle une quantité déterminée de cuivre, fut ensuite une pièce d'argent et plus tard une pièce d'or, dont la proportion a varié par rapport au rouble-argent. Parallèlement à ces transformations du numéraire, l'État, dès 1765, émettait du papier, qui fut d'abord payable en métal, à la volonté du porteur, mais ne tarda pas à recevoir cours forcé : les nationaux furent tenus de l'accepter en paiement de toutes créances. Les guerres de la fin du XVIII^e^ et du commencement du XIX^e^ siècle mirent le Trésor dans une pénurie constante; il ne cessa de multiplier le papier qui

constituait pour lui un mode d'emprunt forcé des plus séduisans : pas d'intérêts à payer, aucun amortissement à prévoir, succès certain de chaque émission, puisque personne ne pouvait refuser en paiement ces assignats revêtus de la signature gouvernementale. Mais les lois économiques, plus puissantes que les ministres des finances, se chargèrent de rétablir l'équilibre : le papier ne cessa de baisser par rapport au métal, et il fallait en 1813 donner plus de quatre roubles de billets pour obtenir un rouble en argent. La nécessité de réduire le volume d'une circulation aussi dépréciée éclatait au grand jour. Le papier est toutefois moins facile à détruire qu'à créer. En 1839, après vingt ans d'efforts, les 800 millions de billets qui avaient marqué l'apogée de l'*inflation* n'étaient encore réduits que d'un quart : et leur valeur était des deux septièmes du métal. Le célèbre Cancrine, l'ami de M. Thiers, qui fut l'un des plus éminens ministres des finances de Russie, prit alors une mesure héroïque, par laquelle il espérait rétablir à tout jamais l'étalon : il retira les anciens billets, en donnant deux roubles de la monnaie réformée contre sept roubles-papier. Cette nouvelle monnaie était le rouble-crédit, le billet de la Banque de Russie, tel qu'il circule encore, mais qui fut alors déclaré remboursable en métal à présentation. Un stock d'argent et d'or était déposé à la Banque, dans un compte qui reçut le nom significatif de fonds d'échange, et qui devait être toujours maintenu à un niveau suffisant pour permettre de rembourser tous les billets qui se présenteraient.

L'opération de Cancrine était, de la part du gouvernement, un aveu d'impuissance de relever l'instrument de circulation à sa valeur originaire ; mais, comme cette dépréciation du rouble-papier remontait à près d'un demi-siècle, que les effets en avaient été amortis par les générations qui s'étaient succédé, que la nation dans son ensemble était habituée à la valeur du billet telle qu'elle résultait de sa cote par rapport au métal, la refonte du système monétaire sur cette dernière base ne causa pas de secousse violente. Elle consacrait des pertes énormes subies dans le passé, mais elle fixait l'avenir en donnant désormais un fondement stable à la circulation. L'oukase du 1er juillet 1839 ordonna que l'unité monétaire serait de nouveau le rouble-argent, et que tous les engagemens libellés en papier seraient transférés en argent à raison de deux roubles argent pour sept roubles-papier. Il fut défendu de contracter aucun engagement et de conclure aucune transaction dans une autre monnaie que les roubles-argent, dont les 170 millions de roubles-crédit créés d'abord étaient la représentation. Le public fut autorisé à en demander d'autres contre dépôt

à la Banque de numéraire. Le gouvernement acceptait l'argent ou l'or dans la proportion d'un poids d'or pour 15,45 poids d'argent. La pièce d'un rouble-argent contenait 18 grammes d'argent fin, soit autant que 4 francs français. L'ensemble du métal déposé par le gouvernement et les particuliers pour répondre du prompt et constant remboursement des billets fut versé au *fonds d'échange*.

Le rapport entre les deux métaux précieux n'avait cessé de varier en Russie : au début du XVIII^e^ siècle, il était de 1 d'or pour 13,87 d'argent; en 1718, de 1 pour 12,963; en 1755, de 1 pour 13,648; en 1757, de 1 pour 14,101; puis sous le règne de Paul I^er^, il s'élève brusquement à 1 pour 17,924, puis s'établit pendant la première moitié du XIX^e^ siècle à 1 pour 15, jusqu'à ce que la réforme de Cancrine le fixe à 1 pour 15,45, soit, à une fraction insignifiante près, le quinze et demi français décrété par notre loi de germinal. Mais si le législateur russe avait fini par se rapprocher de cette proportion, que les bimétallistes considèrent comme l'arche sainte de leur théorie, on voit par combien d'étapes différentes il avait passé.

Vers le milieu du siècle, la Russie se trouvait donc en possession d'un système monétaire à peu près semblable au nôtre : des billets remboursables en or ou en argent, au choix de la Banque de Russie, c'est-à-dire du gouvernement; des monnaies des deux types frappées régulièrement, grâce en partie aux mines d'or que le pays possède et dont l'extraction n'a cessé d'augmenter : car aujourd'hui encore la Russie avec ses 150 millions de francs (42767 kilogrammes en 1894) figure au quatrième rang des producteurs d'or dans le monde, après le Transvaal, les États-Unis et l'Australie. Cette époque de 1840 à 1850 fut l'apogée des finances russes; elles prospérèrent au point qu'en 1847, lors de la mauvaise récolte qui força la France à importer des quantités considérables de blés de la Mer-Noire, — source presque unique à cette époque de nos approvisionnemens de céréales au dehors, — le ministère des finances de Saint-Pétersbourg employa plus de cent millions de francs à des achats de fonds d'État étrangers, parmi lesquels cinquante millions de rentes françaises cinq pour cent au cours de 115 3/4. La Banque de France, qui négocia cette vente, évita ainsi une exportation de numéraire qu'elle redoutait fort à ce moment. Les rôles étaient l'inverse de ce qu'ils sont devenus depuis : c'était, pour une courte période, la Russie qui se constituait notre créancière.

Mais les guerres de Hongrie et de Crimée ne tardèrent pas à modifier cette situation brillante. L'émission des billets augmenta

en même temps que diminuait le fonds d'échange, c'est-à-dire la garantie métallique de la circulation. Bientôt la convertibilité des billets en espèces fut abolie, le métal fit de nouveau prime. Depuis cette époque, le cours du rouble-papier n'a plus atteint le pair. La première altération du pacte tacite intervenu en 1839 entre l'État et les porteurs de billets s'était produite sous forme d'émissions nouvelles, en garantie desquelles le gouvernement ne déposait qu'un sixième de leur valeur en métal. En 1855, les nécessités de guerre firent émettre du papier sans aucune espèce de couverture métallique, avec la simple promesse de le retirer aussitôt la paix conclue. La circulation de 300 millions de roubles s'éleva au double, c'est-à-dire 600 millions.

Tout le poids en incombait au Trésor, et s'aggravait encore du fait qu'il n'était pas seulement la banque d'émission du pays, mais aussi sa banque foncière, et, dans une certaine mesure, sa banque mobilière. Les sociétés privées par actions, qui existaient depuis si longtemps en Angleterre et qui se développaient déjà alors dans le reste de l'Europe, étaient à peu près inconnues en Russie, où quelques établissemens officiels, tels que la Banque impériale du commerce, les banques de prêts sur immeubles à Pétersbourg et à Moscou, la Caisse des établissemens du conseil de tutelle, recevaient seuls l'argent du public et l'employaient à l'escompte ou aux prêts hypothécaires. La matière escomptable, c'est-à-dire le papier commercial, était peu abondante ; il n'existait guère de fonds publics pouvant donner lieu à des avances ; la principale activité des banques se concentrait dans les opérations foncières à long terme : elles prêtaient sur immeubles, contre remboursement par annuités égales ; le gage consistait dans des maisons de pierre en ville ou dans des biens ruraux. L'estimation de ces derniers se faisait, non pas d'après leur étendue, mais d'après le nombre de serfs attachés à la glèbe ; la somme avancée dépendait de la quantité d'*âmes*, selon l'étrange expression russe, qu'accusait le dernier dénombrement.

D'autre part les déposans qui apportaient aux banques les capitaux au moyen desquels elles se livraient à ces opérations recevaient des intérêts, et même les intérêts des intérêts, tout en conservant le droit d'opérer à tout instant des retraits à vue. Ces banques gouvernementales étaient donc de véritables caisses d'épargne, avec cette particularité que les versemens des déposans n'étaient limités à aucune somme, et qu'au lieu d'un livret nominatif et unique, ceux-ci avaient le droit de réclamer des billets payables au porteur et à présentation, établis par sommes rondes de mille, cinq mille et dix mille roubles. Les billets pouvaient

d'ailleurs être nominatifs : le propriétaire avait alors la faculté de les endosser; et lui aussi bien que les endosseurs successifs étaient autorisés à y inscrire leurs dispositions testamentaires, qui devenaient valables au regard de la banque débitrice.

Ces divers avantages assurés aux dépôts les firent affluer aux banques, dont les ressources grossissaient sans relâche, mais qui éprouvaient des difficultés de plus en plus grandes à faire valoir les énormes capitaux ainsi accumulés dans leurs caisses ; elles devaient cependant, sous peine de déficit, en retirer un intérêt supérieur ou tout au moins égal à celui qu'elles s'étaient engagées à servir à leurs créanciers. Le Trésor de son côté n'avait pas manqué de jeter les yeux sur une proie aussi tentante et s'était peu à peu fait consentir des avances de plus en plus importantes à échéance lointaine, en général pour vingt-huit ans. Le défaut de concordance entre les dates d'exigibilité d'un passif remboursable à vue et d'un actif immobilisé dans des opérations à long terme ne pouvait manquer d'amener une crise. Lorsque le ministre des finances Brock voulut, en 1857, abaisser le taux d'intérêt servi aux déposans, des retraits se produisirent et mirent en péril tout ce système fondé sur une conception fausse. Au 1er janvier 1859 les dépôts des particuliers remboursables à vue dépassaient 700 millions de roubles, tandis que la totalité des disponibilités des banques, numéraire, portefeuille d'escompte et de titres n'atteignait pas 100 millions. Elles avaient immobilisé près d'un milliard en prêts à long terme, consentis moitié au gouvernement, moitié aux particuliers. Les demandes de remboursement menaçaient d'amener une catastrophe.

De la crise sortit la réforme de la Banque de Russie, qui reçut ses nouveaux statuts le 31 mai 1860 et fut chargée de liquider pour compte du Trésor toutes les opérations de ces divers établissemens. Organisée d'après le système de la banque d'Angleterre, elle a deux départemens : celui de l'émission, dans lequel se concentre tout ce qui a trait à la création des billets et à leur garantie métallique, et celui des opérations commerciales, qui reçoit les dépôts, fait l'escompte et les avances. Les prêts hypothécaires lui demeurèrent interdits. Sous la direction de l'éminent Lamansky, qui était venu étudier à Paris le mécanisme de la Banque de France avant d'être mis à la tête de la Banque de Russie, celle-ci prit un essor nouveau et exerça une heureuse influence sur le développement économique du pays. Elle fit connaître au public l'usage des comptes-courans, des comptes de chèques; elle émit les premiers emprunts intérieurs avec et sans lots, les obligations de chemins de fer, elle favorisa la fondation

de banques particulières par actions. Elle essaya aussi de rétablir les paiemens en espèces en retirant graduellement les billets. A mesure que l'époque reculait, la Banque demandait moins de roubles-papier contre un rouble-argent; les porteurs avaient ainsi intérêt à ne pas se précipiter aux guichets pour obtenir aussitôt du métal, puisque la quantité de celui-ci allait en augmentant. Mais la guerre de Pologne en 1863 arrêta cette opération bien commencée et qui n'a pas été reprise depuis lors. La guerre d'Orient, en 1877, acheva de jeter le désarroi dans la circulation russe; plus de 400 millions de roubles de billets furent créés, en même temps que des emprunts extérieurs et intérieurs se succédaient. Un oukase de 1881 ordonna le retrait et la destruction de ces 400 millions, mais n'a pas été exécuté entièrement, puisqu'une partie de cette somme a continué, pendant de longues années, à figurer au passif du compte des opérations commerciales de la Banque et vient d'être définitivement inscrite au compte de l'émission, dont le chiffre dépasse aujourd'hui le milliard.

La valeur du rouble-papier subit pendant cette période des fluctuations violentes, et c'est à la veille même de la restauration financière, en 1888, que la cote la plus basse fut enregistrée : le rouble tomba alors un moment à 2 francs. Sous l'influence d'excellentes récoltes et du relèvement si remarquable du crédit public qui suivit les emprunts émis à Paris, le change remonta en 1890 à 3 fr.30, pour retomber ensuite et se fixer aux environs du prix actuel de 2 fr. 70. Le gouvernement s'efforce par tous moyens en son pouvoir de maintenir dans les limites les plus resserrées possible les oscillations du rouble, dont c'est ici le lieu de chercher à établir la valeur métallique future : le ministre lui-même déclare en effet que « pour mettre le système de circulation sur un pied vraiment normal il n'existe qu'une voie, dans laquelle il serait d'ailleurs prématuré de s'engager, la reprise des paiemens en espèces (1). » Quel poids d'or ou d'argent compte-t-il donc prendre comme unité monétaire?

Nous avons, pour résoudre ce problème, une série d'indications précieuses qui nous permettent de dégager certaines inconnues et de nous rapprocher presque à coup sûr des probabilités qu'il est permis d'entrevoir. Rappelons tout d'abord ce fait bizarre au premier abord, mais facile à expliquer dès qu'on y réfléchit, que le rouble-papier a aujourd'hui, d'après le cours même auquel il est coté sur les places étrangères, à Paris par exemple, une va-

(1) Rapport sur le budget de 1895.

leur très supérieure au rouble-argent. Celui-ci contient dix-huit grammes d'argent fin. Même après la reprise du métal blanc qui a suivi la cessation des hostilités entre la Chine et le Japon, ces dix-huit grammes ne valent guère plus de deux francs, c'est-à-dire 70 centimes de moins que le rouble-papier. Si le gouvernement russe voulait se prévaloir de son droit strict, il pourrait dire au porteur de ses billets : Lorsque j'ai suspendu la convertibilité de mon papier, chaque rouble s'en échangeait contre dix-huit grammes d'argent fin; je vous rends aujourd'hui le même poids de métal.

Chacun sent l'injustice qu'il y aurait à recourir à un semblable procédé. Mais le raisonnement doit servir à démontrer leur erreur à ceux qui pensent que la Russie devrait, si elle reprenait les paiemens en numéraire, donner un rouble-or, soit 4 francs, en échange de chaque rouble-papier. Le système antérieur au cours forcé était l'étalon d'argent, tout au plus le double étalon : ce n'est pas au créancier qu'il appartient en ce cas de dicter la loi au débiteur. La vérité est que ce dernier, qui ne peut réparer entièrement le mal fait autrefois par la suppression arbitraire du remboursement en espèces, ne doit pas provoquer une seconde perturbation dans l'équilibre monétaire en altérant tout d'un coup la valeur de l'étalon. Comme depuis plusieurs années le rouble se maintient aux environs de 2 fr. 70, c'est ce cours qui devra servir de base à la fixation de la valeur du nouveau rouble métallique.

Quant au métal que la Russie choisira, bien qu'elle ne se soit pas prononcée directement à cet égard, nous n'avons qu'à jeter les yeux sur la composition de l'encaisse du Trésor et de la Banque de Russie pour trouver nous-mêmes la réponse. Les 640 millions de roubles-or (2 560 millions de francs) qui la composent représentent le plus gros stock d'or connu; le pays en fournit tous les ans des quantités que l'ouverture du Transsibérien ne fera qu'accroître en diminuant les frais d'exploitation des mines asiatiques; d'une façon générale la production d'or du globe, grâce à la découverte des gisemens du Transvaal, aux progrès notables des modes de traitement des minerais, suit une marche ascendante, et facilitera de plus en plus l'adoption de cet étalon par les pays qui ne l'ont pas encore.

Le gouvernement a donné des signes non équivoques de ses dispositions à l'égard du métal blanc en interdisant la frappe des roubles-argent, leur importation, en expulsant tout récemment du compte du fonds d'échange à la Banque le million de monnaies d'argent qui y figurait jusqu'à l'année présente. Cette netteté dans les vues de la Russie est d'autant plus frappante que, sur

la plus grande étendue de ses frontières méridionales et orientales, elle est en contact avec des populations qui ne connaissaient jusqu'ici d'autre instrument des échanges que l'argent. Le choix du métal, à moins d'évolution imprévue dans la marche monétaire du monde, est donc assuré dès aujourd'hui. Il ne reste de doute que sur la quantité d'or qui sera assignée comme poids du rouble. Nous pensons qu'elle ne s'écartera pas sensiblement de celle qui est contenue dans 2 francs 75, soit 886 milligrammes à neuf dixièmes de fin, valeur assignée depuis longtemps à la monnaie russe par la cote des changes internationaux (1).

En attendant ce rétablissement de la circulation métallique, l'empire moscovite se servira des billets de crédit émis par la Banque de Russie, qui circulent avec la même facilité dans toute l'immensité du territoire, depuis Varsovie jusqu'à la mer de Chine, et sont même acceptés dans les pays limitrophes, tels que la Perse et les États du centre d'Asie. Quoique cette Banque n'ait pas d'existence réellement indépendante, elle a reçu une organisation distincte. Ses statuts, remaniés une première fois en 1860, viennent d'être refondus en 1894; sa comptabilité a été, au commencement de 1895, assise sur des bases nouvelles. L'importance de son rôle dans l'organisation monétaire est trop grande pour qu'il ne soit pas nécessaire de bien expliquer la portée de ces mesures.

La Banque de Russie n'a d'autre capital propre qu'une dotation originaire de 25 millions de roubles, récemment portée à 50 millions, dont 36 200 000 pour la banque centrale et 13 800 000 pour ses cent six succursales. Son bilan se présente comme celui de la Banque d'Angleterre, c'est-à-dire avec un département de l'émission intitulé : « fonds d'échange et billets de crédit », et un département des « opérations commerciales ». Les billets émis figurent maintenant tous au passif du département de l'émission pour 1121 millions, chiffre du 13 mars 1895, soit un peu plus de trois milliards de francs au change du jour. Le bilan distingue les billets émis à titre définitif et les 75 millions émis en vertu de l'oukase du 28 juillet 1891 « après versement au fonds d'échange d'un montant nominal égal en roubles or ». Si de cette circulation nous déduisons les 115 millions de roubles qui sont en réserve dans l'encaisse du département des opérations commerciales, nous voyons que le chiffre réel aux mains du public ne dépasse pas un milliard de roubles. Quelle est la contre-

(1) C'est sur cette base de la cote des changes que se poursuit la réforme monétaire de l'Autriche-Hongrie, dont la situation, sous beaucoup de rapports, était analogue à celle de la Russie. Ce n'est ni le florin d'argent, ni le florin d'or qui a servi à déterminer la nouvelle unité, mais bien le florin de papier, qui valait plus que l'argent et moins que l'or, exactement comme le rouble-crédit.

partie de ce papier? A l'actif du fonds d'échange, nous trouvons une encaisse de 350 millions de roubles or décomptés à leur valeur nominale, soit 1 400 millions de francs. Le solde de 769 millions, représente le découvert du Trésor du chef des émissions de billets de crédit, en d'autres termes la somme que le Trésor a empruntée par voie de création de papier à cours forcé. La Banque d'Angleterre fait aussi figurer à son actif, pour 11 millions de livres sterling, une créance sur le Trésor, mais elle a une encaisse quadruple, tandis que l'encaisse de la Banque de Russie ne représente que la moitié du découvert.

L'examen de la seconde partie du bilan, « opérations commerciales », n'amène aucune observation spéciale ; le portefeuille et les avances sont des comptes analogues à ceux qui se retrouvent chez la plupart des banques d'émission; les prêts sur marchandises ont une importance plus grande en Russie qu'ailleurs. Au passif la Banque a des dépôts à terme sur lesquels elle bonifie des intérêts, contrairement aux Banques de France, d'Angleterre, d'Allemagne, etc., qui n'ont que des comptes-courans sans intérêts. L'encaisse de ce département s'élève en ce moment à 60 millions de roubles environ. En outre le Trésor y a en dépôt 200 millions de roubles or. L'ensemble de ces diverses ressources métalliques dépasse 600 millions. Les dépôts de la Banque et du Trésor à l'étranger complètent le chiffre de 640 millions que nous avons indiqué plus haut comme étant celui du stock d'or de la Russie.

En même temps que le bilan a été ainsi simplifié et refondu, les statuts de la Banque ont subi des modifications considérables. Si la forme adoptée pour les écritures mérite d'être approuvée, puisqu'elle fait ressortir plus clairement le chiffre vrai de la circulation et immobilise au fonds d'échange une quantité d'or qui augmente la garantie permanente de la circulation, la nouvelle charte de l'établissement, promulguée le 24 juin 1894, contient certaines dispositions qui révèlent une tendance dangereuse pour un établissement d'émission. L'article premier porte que « la Banque a pour but de faciliter la circulation et de favoriser, au moyen du crédit à court terme, le commerce, l'industrie nationale et la production agricole; elle a en outre pour objet la stabilité du système monétaire. » Bien que cette aide donnée à l'agriculture soit limitée au crédit à court terme, il nous semble que c'est par des établissemens spéciaux que cet appui doit être donné. La Banque de la noblesse, la Banque foncière des paysans, sans compter une dizaine de crédits hypothécaires particuliers, ont été créés à cet effet.

Dans le désir d'encourager l'esprit d'entreprise, on autorise la

Banque de Russie à escompter non seulement le papier qui repose sur une base commerciale d'opérations antérieures (papier fait), mais aussi le papier « créé en vue d'opérations commerciales ou industrielles *ultérieures*. » Si des banques, ou mieux encore des maisons particulières peuvent engager une partie de leur capital dans des escomptes de ce genre, ce n'est pas le rôle d'une banque d'émission, qui doit se préoccuper avant tout de sa circulation fiduciaire. On nous répondra que, lorsque le billet n'est pas remboursable à vue en espèces, la Banque n'a pas besoin de se préoccuper de ce côté de la question et peut engager une partie de ses ressources dans des opérations à long terme, puisqu'elle n'est pas exposée à une attaque du public venant en foule réclamer à ses guichets l'échange du papier contre du métal. Mais si le programme de reprise des paiemens en numéraire doit s'accomplir, il est plus nécessaire en Russie que partout ailleurs de garder intactes les disponibilités de la Banque et même de les fortifier, puisqu'elles ne suffisent pas encore à permettre l'abolition du cours forcé ; une politique semblable à celle que les nouveaux statuts prétendent inaugurer va directement à l'encontre de ce but.

On comprend que dans un pays de peu d'initiative le gouvernement s'efforce de stimuler les habitans et de les aider à mettre en œuvre leur capital de travail et d'intelligence : mais ce n'est pas à une banque d'émission de leur avancer le capital espèces dont ils ont besoin à cet effet. Il y a là une confusion dangereuse. Aussi critiquerons-nous encore les prêts dits *industriels* que la Banque est autorisée à délivrer pour trois ans contre inscriptions hypothécaires, contre constitution d'un gage mobilier de matériel agricole ou industriel (machines ou instrumens de production) ; les prêts sans garantie jusqu'à un maximum de 300 roubles ; les prêts sur marchandises pouvant aller jusqu'à quinze mois ; les prêts aux assemblées provinciales et aux zemstvos ; les prêts par intermédiaires destinés à fournir à de petits agriculteurs, à des fermiers, à des paysans, à des artisans et à des gens de métier, des sommes contre nantissement de leurs produits, ainsi que des avances destinées à former un fonds de roulement et à acquérir du matériel. Toutes ces facilités données à la petite industrie et aux agriculteurs répondent à des préoccupations légitimes, mais ne devraient pas être fournies par la Banque d'émission. Tout au plus celle-ci pourrait-elle escompter le papier à court terme d'établissemens intermédiaires et autonomes, qui auraient pour fonction de rendre ces différens services au pays et dont le capital serait suffisant pour répondre de la parfaite et constante liquidité de leurs propres engagemens.

Le ministre des finances lui-même, s'il ne perd pas de vue le but qu'il s'est assigné, reconnaîtra promptement la nécessité de maintenir la Banque de Russie dans le domaine des opérations d'escompte et de virement. S'il ne retranche pas des nouveaux statuts les dispositions dangereuses que nous y avons signalées, il devra en restreindre dans la pratique l'application au point d'en annihiler l'effet. Une politique différente ne manquerait pas d'avoir un contre-coup fâcheux sur le change et par suite sur tout le développement économique du pays.

VI

Sous réserve de la question monétaire, la Russie est peut-être de tous les États européens celui dont les finances se sont le plus améliorées durant la période pacifique où nous vivons depuis la guerre turque. Ses progrès ne se sont pas seulement affirmés par le relèvement de son crédit qui se résume d'un mot : sa rente trois pour cent se vend aujourd'hui à un prix supérieur à celui du cinq pour cent en 1888. On pourrait dire avec quelque raison que ce déplacement considérable de niveau n'est pas uniquement dû à des raisons spécifiques, et que l'abaissement général du taux de capitalisation, qui marque la fin du XIX^e^ siècle, y a contribué pour une part. Mais les budgets se soldent par des excédens au lieu des déficits chroniques de 1880 à 1887 ; l'encaisse du Trésor s'est fortifiée ; les recettes des chemins de fer ont augmenté (11 800 roubles par verste en 1893 au lieu de 9 500 en 1881) ainsi que les exportations, qui pour les céréales seules atteignent 60 millions de quintaux. L'œuvre toutefois n'est pas terminée ; il faut se rappeler ce que furent les finances russes à diverses périodes, et en particulier pendant et après la dernière guerre d'Orient, pour se rendre compte des points faibles et mesurer le chemin qui reste à parcourir. Nous n'insisterons pas sur le côté politique de la question : les défauts du régime parlementaire nous frappent trop en ce moment pour que nous appréciions à leur juste valeur les garanties précieuses de contrôle qu'il donne au pays. En admettant même la parfaite sincérité de tous les chiffres qui nous sont fournis, il n'en est pas moins certain que là où la volonté d'un seul fait loi, les changemens peuvent être brusques. Quand elle s'exerce, comme c'est le cas depuis longtemps en Russie, dans une voie de paix et de sagesse, elle permet aux ministres des finances de consolider la situation budgétaire et de travailler au développement économique de la nation. Une politique qui provoquerait soudain de nouvelles dépenses aurait là-bas un contre-coup plus sensible que chez d'autres peuples euro-

péens, pour diverses raisons qu'il importe de bien mettre en lumière.

La plus grande partie de la dette se trouve aux mains de l'étranger; qu'un jour les porteurs de rentes, pour un motif ou pour un autre, veuillent réaliser leurs titres, et le crédit public recevra une atteinte; alors même que la situation financière ne serait pas intrinsèquement modifiée, les marchés pourraient être ébranlés, comme ils ont failli l'être lorsque l'Allemagne, docile à la voix de M. de Bismarck, a bruyamment réalisé son portefeuille russe, et comme ils l'eussent été à coup sûr sans l'intervention puissante des capitaux français. De plus, cette dette extérieure est payable en or, c'est-à-dire dans une monnaie qui n'est pas celle du pays, dont l'étalon est le rouble-papier. Nous ne reviendrons pas sur les inconvéniens de cette organisation que nous avons exposée plus haut et qui, réduits aujourd'hui au minimum, éclateraient à la première crise. Nous rappellerons seulement que la Russie court de ce chef un double danger : elle a le papier-monnaie et une Banque d'État. Lorsqu'en effet le billet de banque est créé par un établissement particulier, si même il reçoit le cours forcé, cet établissement représente une force indépendante qui peut dans une certaine mesure résister à l'État : le billet de la banque austro-hongroise sert aujourd'hui de pivot à la réforme considérable qui se poursuit à Vienne et à Budapest et qui doit avoir pour résultat de faire reprendre les paiemens en espèces, après que tous les billets d'État, qui circulaient concurremment avec ceux de la Banque, auront été retirés. Une banque d'émission privée rend au gouvernement des services d'autant plus précieux qu'elle aura mieux défendu son autonomie : la Banque de France en a donné le plus illustre exemple lors de la guerre contre l'Allemagne. La Russie au contraire n'a jamais, jusqu'à ce jour, voulu même examiner l'idée de confier à un établissement particulier le droit d'émettre de la monnaie de papier, qu'elle considère comme un apanage de la souveraineté et qu'elle entend exercer directement. Une des raisons qui contribuent à la maintenir dans ces dispositions est que la totalité du capital à réunir ne se trouverait pas sans difficultés dans le pays, et qu'il faudrait faire appel à l'étranger, dont elle n'admettrait à aucun prix l'ingérence en cette matière.

Peut-être dans quelques années l'enrichissement de la nation permettra-t-il au ministre des finances de faire souscrire à l'intérieur des frontières toutes les actions d'une Banque de Russie nouvelle : il lui suffirait de s'inspirer des statuts de la Banque de l'Empire allemand pour conserver au gouvernement une influence prépondérante dans la direction et s'assurer la meilleure part des

bénéfices, tout en ayant un capital souscrit et payé par le public. A vrai dire, nous ne voyons aucun symptôme qui nous fasse croire que la Russie songe à une solution de ce genre, mais elle ne pourra pas ne pas l'examiner le jour où elle voudra supprimer le cours forcé, mesure que le ministre indique comme le terme de ses efforts. Les événemens qui se succèdent depuis nombre d'années aux États-Unis démontrent avec une clarté saisissante les dangers d'un papier d'État, même quand il est remboursable en espèces. C'est une page nouvelle qui s'ajoute à l'expérience économique de l'humanité. Jusqu'ici elle connaissait les inconvéniens du papier-monnaie et les bouleversemens qui peuvent en résulter : les Américains viennent de nous apprendre qu'une circulation d'État, même sans cours forcé, peut mettre en péril le stock métallique d'un pays, et qu'un Trésor, si riche et puissant qu'on le puisse rêver, est parfois le plus mauvais banquier du monde.

La situation ne se présenterait pas tout à fait de la même manière en Russie, si on établissait l'étalon d'or comme on y semble décidé : car les difficultés américaines proviennent en partie des tendances bimétallistes d'une fraction de la confédération. Mais il n'en est pas moins certain que les mouvemens d'espèces sont régis par les lois naturelles du commerce et des échanges, et que celles-ci sont incomparablement mieux connues et appliquées par des banques particulières que par le Trésor public.

La politique actuelle du ministre russe s'est appliquée avec persévérance, et jusqu'ici avec succès, à réduire les écarts de la hausse et de la baisse du change : mais ce qui lui a réussi dans une période de paix politique et de calme économique lui serait impossible à des époques de trouble. Les déplacemens de capitaux et les variations de crédit qui se produiraient alors exposeraient de nouveau le signe monétaire à de brusques modifications de valeur, dont le contre-coup serait ressenti par les finances, le commerce et l'agriculture indigènes. Le véritable moyen de venir en aide à cette dernière, — et nous comprenons combien le ministre des finances, qui est aussi ministre du commerce et de l'industrie, s'en préoccupe, — est de rétablir tout d'abord sur des bases définitives, et inébranlables l'étalon monétaire du pays. Ce dont les affaires humaines ont besoin avant tout, c'est la stabilité. Lorsque le cultivateur d'Azof et de Saratof saura que son rouble est une valeur certaine, comparable au franc ou à la livre sterling, et que les variations naturelles des prix ne seront plus aggravées par les fluctuations imprévues du change, il aura fait entrer dans ses calculs un élément de sécurité dont l'absence jusqu'à ce jour l'a

cruellement fait souffrir : car il ne faut pas oublier que, si une baisse soudaine du rouble, c'est-à-dire une hausse des monnaies étrangères reçues en échange de blé russe, a pu à un moment donné faire entrer une plus grande quantité de billets de crédit dans la caisse de l'exportateur, il a subi un dommage chaque fois que le rouble remontait. Alors même que le rouble redescendait à un niveau inférieur, dès qu'il y restait quelque temps, les prix exprimés en monnaie étrangère baissaient, de façon à compenser l'effet produit en sens inverse par la détérioration de la monnaie indigène.

Les inconvéniens de l'incertitude de l'étalon sont donc universels et atteignent ceux-là mêmes qu'une théorie moderne, aussi spécieuse dans ses raisonnemens que décevante dans ses résultats, essaie de nous représenter comme intéressés à l'établissement et au maintien d'une monnaie dépréciée. Ils frappent en premier lieu le budget de tout pays qui, comme la Russie, a de grands engagemens au dehors et qui a besoin de métal pour les acquitter chaque année. Elle a paré dans une certaine mesure à la difficulté en exigeant le paiement des droits de douane en or, mais elle n'a fait, en agissant ainsi, que reporter sur une partie de ses nationaux, les importateurs, le fardeau qui pesait sur le Trésor public. Le mal est déplacé, il n'est pas supprimé ; et si l'effet de la valeur variable du rouble n'apparaît pas dans le budget, il entrave le développement du commerce international. Il s'oppose, avec le tarif élevé des douanes, à une augmentation des importations. La Russie a un excédent d'exportations annuel considérable, mais cet excédent ne sert qu'à lui permettre de payer au dehors le solde de ce qu'elle doit.

Ce n'est pas seulement sous cette forme directe que les intérêts du pays sont atteints. Ils souffrent d'une façon plus sérieuse encore par l'obstacle que le caractère incertain de la monnaie met à l'immigration des capitaux. La législation russe n'y est déjà pas favorable, l'installation de compagnies étrangères est entourée de formalités et de difficultés; mais dans beaucoup de cas on n'hésiterait pas à les affronter si l'on était certain que les sommes apportées ne subiront pas de dépréciation par le fait de leur transformation en monnaie indigène, que par exemple les francs changés en roubles afin de pouvoir s'employer en Russie, retourneront à leur forme première sans déchet le jour où leur propriétaire voudrait les faire revenir en France. Celui qui aurait envoyé 330 000 francs à Moscou en 1890, aurait obtenu 100 000 roubles. Qu'il veuille aujourd'hui récupérer cette somme, ses 100 000 roubles lui rendront 270 000 francs. Quels que soient les bénéfices réalisés dans l'intervalle, une perte de 60 000 francs

ne saurait être négligée. Les oscillations du change ont beau, depuis quelque temps, être de plus en plus faibles, rien ne nous garantira définitivement contre le retour d'événemens semblables à ceux auxquels nous avons assisté, avant que la circulation métallique soit rétablie.

C'est alors que nos industriels n'hésiteront pas à faire en masse ce que quelques-uns d'entre eux ont déjà commencé, c'est-à-dire à venir installer en Russie une partie de leur outillage et à mettre leur expérience au service de ce pays jeune, où tant d'horizons s'ouvrent à l'esprit d'entreprise. Sur ce territoire immense et relativement si peu peuplé, il y a place, pendant des siècles à venir, pour de nouvelles colonisations. Les Russes ont trop le sentiment de la grandeur de leurs ressources, et aussi de la force indestructible de leur esprit national, pour redouter cette invasion pacifique, qui ne fera que hâter l'épanouissement de leur civilisation : ils doivent donc rechercher tous les moyens d'attirer à eux les fermens précieux d'activité qui leur viendront du dehors.

Ce n'est pas dans un esprit de critique stérile que nous avons tenu à mettre en lumière le point vulnérable des finances russes. Elles méritent tant d'éloges sous d'autres rapports, que nous sommes impatiens de les voir dégagées de cet élément de faiblesse et d'incertitude, dont la disparition achèverait de mettre le crédit moscovite au premier rang. Mais alors que dans différentes directions nous trouvons que les progrès sont constans, nous ne pouvons nous empêcher de contempler avec un sentiment d'inquiétude la voie de protection philanthropique où il semble qu'on veuille engager la Banque de Russie. Tous les efforts devraient tendre au contraire à mobiliser son actif, à diminuer le découvert du Trésor, à fortifier l'encaisse, à développer le portefeuille commercial, de façon à hâter le jour où sera promulgué l'oukase annonçant que le papier-monnaie a vécu et que le rouble-crédit n'est plus qu'un billet de banque échangeable contre une pièce d'or. Ce sera le couronnement de l'œuvre de restauration financière entreprise en 1888, poursuivie avec tant de succès par Alexandre III et Nicolas II, et dont la France a aidé et suivi le développement avec un intérêt sur lequel il est inutile d'insister.

Raphael-Georges Lévy.